

средство, било би целесходније да не би имала ни право на накнаду штете јер је сама пропустила да коришћењем правног средства оствари своје право. Међутим, ако би странка у новом року користила правно средство и успела, ваљало би тада испитати да ли је због претходног поступања по погрешном упутству претрпела и материјалну штету и то узети у обзир за накнаду. У случају неуспеха странке са накнадно поднетим правним средством у новом року, после саопштења да је упутство о правном леку било погрешно, свакако да не би било места накнади.

*Д. Ђ. Денковић*

### СТАНОВИШТА ПРАКСЕ ВРХОВНИХ СУДОВА У УПРАВНИМ СПОРОВИМА У ПОГЛЕДУ ИНТЕРВЕНЦИЈЕ ДРЖАВНИХ ОРГАНА КОД РАДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА У ЦИЉУ ЗАШТИТЕ ПРАВА РАДНИКА

У Закону о радним односима од 1957. г. (ЗРО) биле су садржане подробне одредбе о заштити права радника из радног односа. Такве одредбе, свестраније и потпуније, садржи и Основни закон о радним односима од 1965. г. (ОЗРО). Заједничко у тим одредбама ранијег и новог, сада важећег закона — јесте да радник своје право пре свега штити приговором, о коме се решава у оквиру саме организације, а ако није успео са приговором односно ако је незадовољан коначним решењем организације, пружа му се могућност да у радном спору код суда опште надлежности тражи заштиту својих права из радног односа.

Међутим, поред ове заштите права радника путем правних средстава против првостепеног, односно коначног решења радне организације, у ранијем закону је била предвиђена, а у новом закону је исто тако прописана посебна превентивна заштита права радника, којој је циљ да до повреде и не дође, да се она предупреди, односно да се одложи извршење коначног решења радне организације до коначне одлуке суда у радном спору. Ову посебну заштиту ранији закон је био поверио надлежном органу инспекције рада, а нови закон је поверава надлежном општинском органу управе.

Тако, према чл. 122. ЗРО: Ради заштите својих права радник се може обратити надлежном органу инспекције рада. Ако су законита права радника повређена поступком организације, орган инспекције рада, на тражење радника, интервенисаће код организације да се неправилност отклони и повређено право успостави, и у том циљу може издавати привремена наређења. Ако организација не поступи по захтеву односно наређењу, орган инспекције рада упутиће радника на надлежне органе ради остваривања повређеног права. Орган инспекције рада може обуставити извршење одлука организације до коначног решења спора. Орган инспекције рада не може доносити одлуке којима мериторно одлучује о праву радника.

У чл. 123. ОЗРО је пак предвиђено: Радник има право да се, истовремено са подношењем приговора другостепеном органу у радној организацији, обрати и надлежном општинском органу управе. Ако надлежни

општински орган управе нађе да је право радника повређено, посредоваће код надлежног органа управљања радне организације коме је радник упутно приговор. Орган управљања радне организације одлучиће истовремено о приговору радника и поводом посредовања надлежног општинског органа управе. Ако надлежни општински орган управе нађе да је и решењем другостепеног органа очигледно повређено право радника засновано на закону или општем акту радне организације, а радник је покренуо радни спор, може донети решење о привременом одлагању извршења коначног решења радне заједнице, до доношења правоснажне судске одлуке.

Није потребно нарочито наглашавати значај превентивне заштите права радника и целисходност одлагања извршења оспорених коначних решења организација о правима и дужностима радника до окончања радног спора. Правилно функционисање те заштите и што потпуније остваривање циљева којима је она мотивисана зависи од правилности рада органа којима је она поверена. Органи у том свом раду, у пружању те посебне заштите, треба да подлежу контроли, а нарочито онај у виду потребе правних средстава како од стране радника тако и од стране организација. Међутим, баш ту и у вези с тим настала су бројна спорна питања, од којих су у пракси врховних судова решавања управних спорова само нека осветљена.

У примени чл. 122. ЗРО нарочито је било спорно: да ли привремено наређење органа инспекције рада издато на тражење радника, да се неправилност отклони и повређено право успостави, односно акт тога органа о одбијању да интервенише, представља управни акт против кога би могао да се води управни спор. Затим, да ли је акт органа инспекције рада о обустави извршења одлуке организације до коначног решења спора односно акт којим орган инспекције рада одбија захтев радника за обуставу, управни акт који се може побијати у управном спору.

Становишта судске праксе по овим спорним питањима видеће се из двеју одлука Савезног врховног суда које ћемо, примера ради, навести.

Решењем инспекције рада било је наложено предузећу да радника распореди на радно место према његовим квалификацијама. По жалби предузећа ово решење је било поништено решењем другостепеног органа. Радник је покренуо управни спор против другостепеног решења, али је његова тужба била одбачена решењем републичког врховног суда са овим образложењем:

„Актом инспектората рада којим овај интервенише код организације (привредне организације, државног органа, установе, органа или установе јавне службе, друштвене или задружне организације) да се неправилност којом су повређена законита права радника отклони и повређено право успостави (чл. 122, ст. 2. Закона о радним односима) не решава се о праву или обавези радника или организације. У том случају инспекторат рада издаје само привремено наређење, па ако организација не поступи по захтеву односно наређењу, инспекторат рада упућује радника на надлежне органе ради остваривања повређеног права (чл. 122, ст. 3. закона). О праву радника у том случају дефинитивно и мериторно одлучује надлежни редовни суд (чл. 25, ст. 2. Закона о радним односима). Решење инспектората рада донето у смислу чл. 122. Закона о радним одно-

сима није према томе управни акт против којег се може водити управни спор. Из тих разлога не може се водити управни спор ни против акта инспектората рада којим се одбија захтев за вршење интервенције у смислу чл. 122, ст. 2. цитираног закона. Оспорено решење не представља према томе управни акт из чл. 5. Закона о управним споровима, против којег се може водити управни спор ...”

Савезни врховни суд, прихватајући правно схватање и образложење штиране одлуке републичког врховног суда, одбио је жалбу радника против те одлуке (Решење Савезног врховног суда Уж. 7791/58 од 10. јануара 1959. године — „Збирка судских одлука”, књ. IV, св. 1, бр. одлуке 95).

Орган инспекције рада обуставио је својим решењем извршење решења предузећа о премештају заинтересованог радника са места руководиоца привредно-рачунског сектора на радно место књиговође. Жалба предузећа одбијена је другостепеним решењем, тужба предузећа одбијена је пресудом републичког врховног суда а његова жалба против првостепене пресуде одбијена је пресудом Савезног врховног суда. У образложењу пресуде Савезног врховног суда наведено је и следеће:

„... Из одредаба члана 122. поменутог закона произилази да су органи инспекције рада овлашћени да доносе управне акте с позивом на став 4. члана 112. овог закона којима обустављају до коначног решења насталог спора пред надлежним судом извршење неправилних решења привредне организације. Издавање таквих решења не представља мериторно решавање о спорној ствари, што је уосталом, изричито забрањено одредбом става 5. истог прописа, већ значи једну привремену меру надлежног надзорног државног органа којим се спречава наступање последица једног решења привредне организације за које је нађено од стране органа инспекције да је неправилно, а о чему ће мериторну одлуку донети надлежни редовни као радни суд. Према томе, како је у конкретном случају тужени орган деловао у границама законских овлашћења, и не упуштајући се у мериторно расправљање спорне ствари издао привремену наредбу о неизвршавању спорног решења о премештају заинтересованог лица на радно место са нижим тарифним ставом, то је, по нахођењу овог суда, правилно поступио првостепени суд кад је одбио тужбу тужилачког предузећа надазећи да је оспорено решење правилно и на закону засновано...” (Пресуда Савезног врховног суда Уж 2339/59 од 17. априла 1959. године — „Збирка судских одлука”, књ. IV, св. 1, бр. одлуке 96).

Сматра се да ни решење инспекције рада којим одбија тражење радника за обуставу извршења до коначног решења спора нема обележја управног акта са оних истих разлога због којих се у наведеној одлуци не признаје карактер управног акта решењу о привременом наређењу инспекције рада односно њеном решењу којим одбија да изда привремено наређење.

Напред изнета спорна питања која су била настала у примени чл. 122. ЗРО, појавила су се и поводом примене члана 123. ОЗРО (чл. 119. ОЗРО у његовом првобитном тексту, пре новелирања). Навешћемо две одлуке Врховног суда Србије из којих ће се видети његови садашњи ставови по тим питањима.

Решењем колектива радне организације искључен је радник из те заједнице. Општински орган, по тражењу радника, одложио је извршење коначног решења о искључењу до окончања поведеног радног спора код надлежног суда. Жалба радне организације одбијена је решењем другостепеног органа, а њена тужба против другостепеног решења одбијена је у управном спору пресудом Врховног суда Србије У бр. 13073/65 од 20. маја 1966. године, у чијем је образложењу изнето и следеће:

„Према напред наведеним законским одредбама, како је то у њима изрично предвиђено, тужилачко газдинство је било дужно да пре него што у прописаном року донесе статут и друге опште акте привременом одлуком као општим актом свог највишег органа у прављања одреди дужности и одговорности радника на раду и у вези са радом, поступак за утврђивање повреде прописаних радних дужности, мере које се примењују према раднику због повреде радне дужности као и органе за покретање и вођење поступка и за изрицање мера. Тако није поступила тужилачка радна организација, мада наведене законске одредбе то наређују, него је означеним решењем њеног колектива као конкретним актом, без постојања општег акта донетог према наведеним одредбама Основног закона о радним односима, искључила заинтересованог из те организације за наведену повреду означене радне дужности. Код такве повреде закона учињене у односу на заинтересованог као радника тужилачке организације, општински орган је био овлашћен да интервенише својим решењем којим је наложио привремено одлагање извршења коначног решења о искључењу заинтересованог из радне заједнице до правоснажне одлуке суда у радном спору, такво овлашћење му је дато одредбом чл. 119, ст. 2. ОЗРО и он га је искористио под условима и у границама том одредбом предвиђеним. Стога је тужени орган по закону поступио кад је жалбу пом. организације одбио“.

Коначним решењем радне организације радник је разрешен од дужности. Општински орган својим решењем одбио је захтев радника за одлагање извршења коначног решења до коначне одлуке суда у радном спору, јер је нашао да није очигледно да је коначним решењем радне организације раднику повређено законско право. Са истих разлога је другостепени орган својим решењем одбио жалбу радника. Међутим, тужбу радника против другостепеног решења одбацио је Врховни суд Србије својим решењем У бр. 11159/66 од 30. марта 1967. године у коме је дато ово образложење:

„Ако општински орган, користећи овлашћење из напред наведеног законског прописа, својим решењем наложи привремено одлагање извршења коначног решења радне организације до доношења правоснажне одлуке суда, он се тиме меша у однос између радне организације и радника и ауторитативно спречава да наступе правна дејства коначне одлуке радне организације. Стога његово решење у овом случају има карактер конкретног управног акта против кога се може користити жалба у управном поступку односно водити управни спор, у циљу да се утврди да ли је државни орган у својој ауторитативној интервенцији остао у границама законског овлашћења. Друкчији је случај кад општински орган по захтеву радника одбије да интервенише, било што сматра да коначним решењем радне организације није очигледно повређено право радника, било што по својој слободној оцени не налази за целесходно да

интервенише, тада се не меша у однос између радника и радне организације, наступа правно дејство коначног решења радне организације, чија законитост ће бити оцењена у радном спору. Стога такав акт општинског органа о одбијању интервенције којим се ништа не решава, не представља решење у управној ствари које се може побити жалбом, па ни акт другостепеног органа донет поводом жалбе због одбијања интервенције првостепеног органа не представља управни акт у смислу чл. 6. Закона о управним споровима против кога се може водити управни спор. Са ових разлога је тужба одбачена на основу чл. 30. ст. 1, тач. 2. Закона о управним споровима, према којој одредби суд ће решењем одбацити тужбу ако утврди да акт који се тужбом оспорава није управни акт (чл. 6).

Видимо подударност становишта судске праксе у погледу скоро идентичних спорних питања у вези примене чл. 122. ЗРО и чл. 123. ОЗРО. Наиме, изгледа да ова статичност не одговара све сложенијим захтевима животне праксе. Судска пракса, помогнута правном теоријом, мораће да учини даљи корак да би се до краја осветлила спорна питања, јер њена изнета становишта пружају средња решења.

Ова устаљена судска пракса није израз јединствених мишљења у њој по тим спорним питањима. Напротив, све се више опржавају два сасвим различита мишљења. Према једном мишљењу: чак ни решење државног органа којим је по тражењу радника одложено извршење коначног решења радне организације до окончања радног спора нема карактер управног акта и против њега не може да се води управни спор, а према другом мишљењу и негативно решење државног органа којим овај одбија захтев радника за одлагање извршења коначног решења радне организације до правоснажне одлуке суда у радном спору представља управни акт који може бити предмет управног спора.

Изгледа нам неприхватљиво схватање које оспорава карактер управног акта чак и решењу државног органа којим овај обавезно наређује самоуправној радној организацији да одложи извршење свог коначног решења све док се не оконча радни спор. Сматрамо да такво решење на очигледан начин пружа сва обележја конкретног управног акта — државни орган ауторитетом своје власти наређује самоуправној радној организацији одагање извршења њеног коначног решења, чему она мора да се повинује. За такво наређење државни орган је овлашћен али на законом предвиђени начин и под законским условима. Може ли се оспоравати организацији право жалбе и, ако не успе са жалбом, вођење управног спора, све у циљу да се провери и испита да ли је орган, наређујући јој одлагање извршења њеног коначног решења, остао у границама свог законског овлашћења. За организацију је значајно да ли она може да изврши своје коначно решење или мора да одложи његово извршење до правоснажне одлуке суда у радном спору. Ако јој се не би допустило да води управни спор против коначног решења државног органа којим јој је наређено одлагање извршења — одлагање извршења њених коначних решења зависило би искључиво од нахођења органа, ослобођених судске контроле у том свом раду.

Полазећи од тога да радна организација оправдано може жалбом у управном поступку и тужбом у управном спору да војује против решења државног органа којим јој се наређује одлагање извршења њеног коначног решења, сматрамо да се и раднику има признати иста правна заштита

ако државни орган одбије његов захтев да се одложи извршење коначног решења организације до правоснажности одлуке суда у радном спору. За остварење те правне заштите морају да важе исти услови и за радника и за организацију. Као што организација може у управном спору да оспорава законитост решења државног органа који је нашао да је коначним решењем радне организације очигледно повређено право радника па стога наредио да се одложи његово извршење до правоснажне одлуке суда, таква могућност треба да буде пружена и раднику против решења државног органа којим одбија да нареди одлагање сматрајући да нема очигледне повреде права радника. Као што организацији није у интересу одлагање и омогућује јој се да правним средством отклони одлагање, тако је исто у интересу радника да дође до одлагања и он се не може лишити правног средства да њиме постигне одлагање. Државни орган може, под законским условима, да одложи извршење али да га не одо-одлагање и омогућује јој се да правним средствима отклони одлагање, његово решење је исто правне природе — има карактер управног акта. Не може карактер решења државног органа о одлагању зависити од начина на који је та ствар решена позитивно за радника, у ком случају би то био управни акт, или негативно за радника, у ком случају решење не би било управни акт.

Одлагање извршења коначних решења радних организација до правоснажне одлуке суда у радном спору посебан је вид правне заштите радника, одвојен и независан од судске заштите која се раднику пружа у радном спору. Заједнички је интерес и радника и организација, што захтева и законитост уопште, да надлежни државни органи, пружајући или ускраћујући ту посебну заштиту, остану строго у границама својих законских овлашћења, па зато тај њихов значајан рад мора бити у целости, а не само делимично, обухваћен судском контролом.

*Љубомир Јевтић*

## ВРЕМЕ ОЦЕЊИВАЊА ШТЕТЕ У СЛУЧАЈУ ГУБИТКА ИЛИ ОШТЕЂЕЊА РОБЕ ПРИЛИКОМ ПРЕВОЗА

1. — Приступање питањима реализације накнаде штете настале током превоза није мање деликатан посао од утврђивања основа одговорности и обавезе накнаде у случају када до овакве штете дође. Судују при томе очекује можда још тежи посао, ако се узме у обзир да се овде штете манифестују у бројним облицима, да су у појединим врстама превоза веома изражене специфичности, да се у извесној мери још увек служимо правним правилима наших бивших трговачких закона, да се мора водити рачуна о потребама међународног саобраћаја и обавезама које за нас проистичу из међународних конвенција, да најзад доктрина, дуго заокупљена питањима основа одговорности и постојања обавезе накнаде, није пружила велику помоћ пракси у погледу оцењивања домашаја и начина испуњења ове обавезе.